

KEKUATAN MENGIKAT PUTUSAN AJUDIKASI OMBUDSMAN DALAM PROSES PENYELESAIAN SENGKETA PELAYANAN PUBLIK

Abi Ma'ruf Radjab
email: abiradjab@yahoo.com

Abstract

Based on the regulations as arranged in the Public Service Law, in case of legal disputes or lawsuits concerning public service, the settlement can be reached in two ways, namely by mediation and adjudication of a verdict, and secondly, this legal effort can be made or initiated by a so-called Ombudsman. The adjudication process subsequently yields a verdict or sentence that is bound to lead to contradiction as the Ombudsman is not a legal institution and this is not a quasi-administrative judicial process either, for the outcome of the Ombudsman's investigation comes in the shape of a mere recommendation, and this cannot be regarded as a proper verdict pronounced by an official judge. Based on the regulations as stated in the Public Service Law and the Ombudsman Law as well as the regulations for their execution the adjudicatory verdict reached by the Ombudsman, the force of this binding decision or sentence cannot be considered final and binding as such because it only qualifies as a recommendation. Given the fact that the judicial verdict made by the Ombudsman in the settlement of lawsuits regarding Public Service comes in the shape of a recommendation, further legal efforts can be made in accordance with the existing regulations whose mechanism is similar to that of administrative appeals that culminate in imposing sanctions and publication in the media to expose the case in question.

Keywords:

public service, the adjudication, the Ombudsman

Abstrak

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Pelayanan Publik, apabila terjadi sengketa akibat pelayanan publik maka penyelesaian sengketa tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu melalui mediasi dan putusan adjudikasi yang kedua upaya hukum ini dilakukan oleh atau atas inisiatif Ombudsman. Proses adjudikasi kemudian menghasilkan putusan, hal ini menjadi suatu kontradiksi karena Ombudsman bukanlah lembaga peradilan dan juga bukan suatu proses peradilan semu administrasi (*administratief quasi rechtspraak*), karena hasil pemeriksaan Ombudsman berbentuk rekomendasi, dan rekomendasi ini bukan putusan hakim. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang Pelayanan Publik dan Undang-undang Ombudsman serta peraturan pelaksanaannya, putusan adjudikasi yang dilakukan Ombudsman tersebut belum final dan mengikat, karena putusan tersebut memiliki nilai sebagai rekomendasi. Terhadap putusan adjudikasi Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik, karena bentuknya adalah rekomendasi, maka sesuai ketentuan yang berlaku dapat dilakukan upaya hukum lebih lanjut, yang mekanismenya serupa dengan upaya administrasi (*administratief beroep*) yang berujung pada penjatuhan sanksi administrasi dan publikasi media akan hal ini.

Kata Kunci:

pelayanan publik, putusan adjudikasi, Ombudsman

Pendahuluan

Alinea ke-empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan.

Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan UUD 1945 agar dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional. Dengan mempertimbangkan hal di atas, diperlukan undang-undang tentang Pelayanan Publik.

Bahwa sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya¹.

Dalam implementasinya pelayanan publik merupakan suatu proses hubungan antara yang melakukan pelayanan dan yang dilayani. Proses ini merupakan suatu hubungan "*human to human*", yang dalam prakteknya mungkin sekali terjadi perbedaan pendapat atau penafsiran, yang pada gilirannya memungkinkan terjadinya suatu persengketaan di antara para pihak yang terlibat dalam proses pelayanan publik tersebut.

Dalam konteks negara modern, pelayanan publik telah menjadi lembaga dan profesi yang semakin penting, tidak lagi merupakan aktivitas sampingan, tanpa payung hukum, gaji dan jaminan sosial yang memadai, sebagaimana terjadi di banyak negara berkembang pada masa lalu.

Sebagai sebuah lembaga, pelayanan publik menjamin keberlangsungan administrasi negara yang melibatkan pengembangan kebijakan pelayanan dan pengelolaan sumberdaya yang berasal dari dan untuk kepentingan publik. Sebagai profesi, pelayanan publik berpijak pada prinsip-prinsip profesionalisme dan etika seperti akuntabilitas, efektifitas, efisiensi, integritas, netralitas, dan keadilan bagi semua penerima pelayanan.

Menguatnya embusan globalisasi, demokratisasi, dan desentralisasi membawa peluang sekaligus tantangan tersendiri bagi pelayanan publik. Keterikatan dan pengaruh budaya organisasi sangatlah kuat. Dengan kata lain, apapun kegiatan yang dilakukan oleh aparat pelayanan publik haruslah berpedoman pada rambu-rambu aturan normatif yang telah ditentukan oleh organisasi publik sebagai perwujudan dari budaya organisasi publik.

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (UNDANG-UNDANG Pelayanan Publik)

Oleh karena itu Dennis A. Rondinelli² pernah mengingatkan bahwa penyebab kegagalan utama dalam melaksanakan orientasi pelayanan publik ini (jelasnya, tugas desentralisasi) adalah: kuatnya komitmen budaya politik yang bernuansa sempit; kurangnya tenaga-tenaga kerja yang terlatih dan terampil dalam unit-unit lokal; kurangnya sumber-sumber dana untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab; adanya sikap keengganan untuk melakukan delegasi wewenang; dan kurangnya infrastruktur teknologi dan infrastruktur fisik dalam menunjang pelaksanaan tugas-tugas pelayanan publik. Demikian juga Malcolm Walter³ menambahkan bahwa kegagalan daripada pelayanan publik ini disebabkan karena aparat (birokrasi) tidak menyadari adanya perubahan dan pergeseran yang terjadi dalam budaya masyarakatnya dari budaya yang bersifat hierarkhis, budaya yang bersifat individual, budaya yang bersifat fatalis, dan budaya yang bersifat egaliter.

Pelayanan publik yang modelnya birokratis cocok untuk budaya masyarakat hierarkhis; pelayanan publik yang modelnya privatisasi cocok untuk budaya masyarakat individual (yang anti hierarkhis); pelayanan publik yang modelnya kolektif cocok untuk budaya masyarakat fatalis (yang mendukung budaya hirarkhis dan anti budaya individu); sedangkan pelayanan publik yang modelnya memerlukan pelayanan cepat dan terbuka cocok untuk budaya masyarakat egaliter (yang anti budaya hirarkhis, anti budaya individu dan anti budaya fatalis).

Substansi pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan publik ini menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat ramai yang memiliki keaneka ragaman

² Rondinelli. DA., *Government Decentralization in Comparative Perspectivve: Theory and Practice in Developing Countries*, International Review of Administrative Science, Volume XLVII, Number 2. 1981

³ Waters, Malcolm, , *Modern Sociological Theory*, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi. 1994, hlm. 122

kepentingan dan tujuan. Oleh karena itu institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun non-pemerintah.

Jika pemerintah, maka organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan publik. Jika non-pemerintah, maka dapat berbentuk organisasi partai politik, organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi-organisasi kemasyarakatan yang lain. Apapun bentuk institusi pelayanannya, maka yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingannya.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program pembangunan dan kebijaksanaan pemerintah. Tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) berkesan institusi dengan adanya proses panjang dan berbelit-belit manakala masyarakat bermaksud menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan. Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik).

Oleh karena itu, guna menanggulangi kesan buruk birokrasi seperti itu, birokrasi perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain:

1. Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat, dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan;
2. Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan

antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat);

3. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni: pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu;
4. Birokrasi harus memposisikan diri sebagai fasilitator pelayanan publik daripada sebagai agen pembaharu (*agent change of*) pembangunan;
5. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistik, inovatif, fleksibel dan responsif.

Dari pandangan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi. Sebab, dengan struktur yang terdesentralisasi diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency* atau *coherency*).

Kondisi adanya beda penafsiran tentang pelayanan publik antara sudut pandang penyelenggara pelayanan publik, dalam hal ini terutama pemerintah (birokrasi) dengan masyarakat, berpotensi menyebabkan terjadinya perselisihan yang mungkin saja pada gilirannya akan mengarah kepada terjadinya sengketa pelayanan publik. Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Pelayanan Publik, apabila terjadi sengketa akibat pelayanan publik maka penyelesaian sengketa tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu melalui

mediasi dan putusan adjudikasi yang kedua upaya hukum ini dilakukan oleh atau atas inisiatif Ombudsman⁴.

Menurut pasal 1 angka 13 Undang-undang Pelayanan Publik, Ombudsman adalah⁵:

“.... lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah”

Ombudsman sendiri telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU Ombudsman), dimana dalam penjelasan umum Undang-Undang ini dinyatakan keberadaan lembaga Ombudsman sebagai lembaga pengawasan eksternal atas penyelenggaraan negara, Ombudsman mempunyai kewenangan memeriksa hal-hal yang sifatnya mal-administrasi dan kedudukan Ombudsman adalah sebagai lembaga negara yang independen. Hal ini dimaksudkan agar dalam melaksanakan tugasnya Ombudsman dapat bersikap obyektif, transparan, dan mempunyai akuntabilitas kepada publik. Meski tidak bertanggungjawab kepada DPR namun Ombudsman RI wajib menyampaikan laporan tahunan maupun laporan berkala kepada DPR sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik atas pelaksanaan tugasnya.

Dalam rangka memperlancar tugas pengawasan penyelenggaraan tugas negara di daerah, jika dipandang perlu Ketua Ombudsman Nasional dapat membentuk Perwakilan Ombudsman di daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Ombudsman Nasional. Seluruh

⁴ Undang-Undang Pelayanan Publik Pasal 1 angka 10: Mediasi adalah penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpada pihak melalui bantuan, baik oleh ombudsman sendiri maupun melalui mediator yang dibentuk oleh ombudsman.

Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Pelayanan Publik: Adjudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpada pihak yang diputus oleh Ombudsman.

⁵ Ketentuan ini sama dengan bunyi pasal 1 angka 1 Undang-Undang Ombudsman.

peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku bagi Ombudsman Nasional berlaku pula bagi Perwakilan Ombudsman di daerah. Dalam undang-undang Ombudsman ini tidak ditemukan fungsi Ombudsman sebagai lembaga yang berfungsi sebagai peradilan. Bila Ombudsman melaksanakan mediasi dalam persengketaan pelayanan publik, hal ini bukanlah sesuatu yang luar biasa, karena secara prinsip mediasi dapat dilakukan, tetapi proses adjudikasi yang kemudian menghasilkan putusan, hal ini menjadi suatu kontradiksi karena Ombudsman bukanlah lembaga peradilan dan juga bukan suatu proses peradilan semu administrasi (*administratief quasi rechtspraak*), karena hasil pemeriksaan Ombudsman berbentuk rekomendasi, dan rekomendasi ini bukan sebagai putusan hakim, sebagaimana ketentuan pasal 1 angka 7 Undang-Undang Ombudsman yang berbunyi:

“Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan Terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.”

Sedangkan proses adjudikasi adalah proses hukum dengan seorang penengah atau hakim, artinya ini adalah proses yang akan menempatkan Ombudsman sebagai hakim penengah yang akan melahirkan Putusan Hakim. Hal ini akan menjadi suatu kontroversi mengingat Ombudsman bukanlah bagian dari kekuasaan Yudikatif.

Dari apa yang telah di paparkan di atas, maka sejauh manakah kekuatan mengikat Putusan Adjudikasi Ombudsman dalam sengketa pelayanan publik terhadap para pihak yang bersengketa? Apakah terhadap Putusan Adjudikasi Ombudsman dalam sengketa pelayanan publik masih dapat dilakukan upaya hukum lebih lanjut ?

Pelayanan Publik

Istilah Pelayanan Publik dapat diartikan dengan melihat pengertian kata “Pelayanan” yaitu ⁶:

“Pelayanan dapat diartikan perbuatan yang diberikan untuk membantu, menyiapkan dan mengurus, baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak kepada pihak lain”

Kata “pelayanan” menurut *American Marketing Association*, seperti dikutip oleh Donald W. Cowell, bahwa⁷;

“Pelayanan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin dan mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik”

Sedangkan kata “Publik” yaitu⁸ :

“orang banyak (umum); semua orang yang datang”

Secara sederhana, kata Pelayanan Publik kemudian diartikan, sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan swasta, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Davit Mc Kevitt dalam buku *Managing Core Public Services* membahas secara spesifik mengenai inti pelayanan publik yang menjadi tugas pemerintah dan, menyatakan bahwa⁹:

⁶ <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php> , diunduh 1 Maret 2010, 10:00 AM.

⁷ Connellan, Thomas. K and Ron Zemke, *Sustaining Knock Your Socks Off Service*, Amacom (American Management Association), 1993, hlm. 22

⁸ <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php> , diunduh 1 Maret 2010, 10:00 AM.

"Core Public Services may be defined as those services which are important for the protection and promotion of citizen well-being, but are in areas where the market is incapable of reaching or even approaching a socially optimal state; health, education, welfare and security provide the most obvious best know example".

Sedangkan menurut Miftah Thoha, Pelayanan Publik berarti¹⁰ :

"sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau institusi tertentu untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu."

Oleh karena itu istilah pelayanan publik disebut juga dengan istilah pelayanan kepada orang banyak (masyarakat), pelayanan sosial, pelayanan umum dan pelayanan prima. Pernyataan semacam ini sekaligus menambah adanya kerancuan ontologis (apa, mengapa), epistemologis (bagaimana) dan axiologis (untuk apa) dalam memperbincangkan teori yang berkaitan dengan pelayanan publik.

Secara ideal, persyaratan teori administrasi yang menyangkut pelayanan publik antara lain¹¹: harus mampu menyatakan sesuatu yang berarti dan bermakna yang dapat diterapkan pada situasi kehidupan nyata dalam masyarakat (konteksual); harus mampu menyajikan suatu perspektif ke depan; harus dapat mendorong lahirnya cara-cara atau metode baru dalam situasi dan kondisi yang berbeda; teori administrasi yang sudah ada harus dapat merupakan dasar untuk mengembangkan teori administrasi lainnya, khususnya pelayanan publik; harus dapat membantu pemakainya untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena yang dihadapi; bersifat multi disipliner dan multi dimensional (komprehensif).

Berpedoman dari persyaratan di atas, maka Ferrel Heady menyarankan adanya: tindakan modifikasi terhadap teori administrasi negara klasik/tradisional; perubahan isi dari teori administrasi yang lebih diorientasikan kepada

⁹ McKevitt, David, *Managing Core Public Services*, Blockwell Publisher, 1998.

¹⁰ Miftah Thoha, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Widya Mandala, Yogyakarta, 1991, hlm. 123

¹¹ Heady, Ferrel and Sybil I. Stokes ed, *Papers in Comparative Public Administration*, The University of Michigan, Institute of Public Administration, Ann Arbor, Michigan, 1962, hlm.223

kepentingan pembangunan; melakukan redefinisi secara umum terhadap sistem dan model-model pengembangan; dan menemukan perumusan baru teori administrasi yang bersifat *middle range theory*.

Pengertian Pelayanan Publik menurut Undang-Undang Pelayanan Publik diatur dalam Pasal 1 angka 1 yang berbunyi :

“Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.”

Dalam hal ini Irfan Islamy¹² menyebut beberapa prinsip pokok yang harus dipahami oleh aparat birokrasi publik dalam aspek internal organisasi untuk dapat menilai kualitas suatu pelayanan publik, yaitu :

1. Prinsip Aksestabilitas, dimana setiap jenis pelayanan harus dapat dijangkau secara mudah oleh setiap pengguna pelayanan (misal: masalah tempat, jarak dan prosedur pelayanan);
2. Prinsip Kontinuitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan harus secara terus menerus tersedia bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan ketentuan yang berlaku bagi proses pelayanan tersebut;
3. Prinsip Teknikalitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan proses pelayanannya harus ditangani oleh aparat yang benar-benar memahami secara teknis. Pelayanan tersebut berdasarkan kejelasan, ketepatan dan kemantapan sistem, prosedur dan instrumen pelayanan;
4. Prinsip Profitabilitas, yaitu bahwa proses pelayanan pada akhirnya harus dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan ekonomis dan sosial baik bagi pemerintah maupun bagi masyarakat luas;
5. Prinsip Akuntabilitas, yaitu bahwa proses, produk dan mutu pelayanan yang telah diberikan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat

¹² M.Irfan Islamy, *Reformasi Pelayanan Publik*, Makalah Pelatihan Strategi Pembangunan Sumber Manusia Aparatur Pemerintah Daerah dalam Era Globalisasi, di Kabupaten Daerah Tingkat II Trenggalek, 1999.

karena aparat pemerintah itu pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Sengketa Pelayanan Publik

Pengertian Sengketa Pelayanan Publik secara stipulatif, tidak ditemukan dalam pasal-pasal Undang-Undang Pelayanan Publik secara eksplisit. Sengketa diartikan sebagai:

“(1) sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat; pertengkaran; perbantahan; perkara yang kecil dapat juga menimbulkan -- besar; daerah -- , daerah yang menjadi rebutan (pokok pertengkaran); (2) pertikaian; perselisihan: -- di dalam partai itu akhirnya dapat diselesaikan dengan baik; (3) perkara (dalam pengadilan): tidak ada -- yang tidak dapat diselesaikan¹³

Dalam Undang-Undang Pelayanan Publik, mengenai Sengketa Pelayanan Publik diatur dalam beberapa pasal yaitu Pasal 1 angka 10 dan 11:

Mediasi adalah penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpada pihak melalui bantuan, baik oleh ombudsman sendiri maupun melalui mediator yang dibentuk oleh ombudsman.

Ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpada pihak yang diputus oleh ombudsman”

Pasal lain dalam Undang-undang Pelayanan Publik berkenaan dengan sengketa Pelayanan Publik juga ditemukan dalam Pasal 40 dan Pasal 46. Isi Pasal 40 berisi:

- (1) Masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada Penyelenggara, Ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Sedangkan isi Pasal 46:

- (1) Ombudsman wajib menerima dan berwenang memproses pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan Undang-Undang ini.

¹³ <http://kamusbahasaindonesia.org/sengketa>

- (2) Ombudsman wajib menyelesaikan pengaduan masyarakat apabila pengadu menghendaki penyelesaian pengaduan tidak dilakukan oleh Penyelenggara.
- (3) Ombudsman wajib membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi ombudsman dalam kegiatan pelayanan publik.
- (4) Pembentukan perwakilan Ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.
- (5) Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsiliasi dalam menyelesaikan pengaduan atas permintaan para pihak.
- (6) Penyelesaian pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan oleh perwakilan Ombudsman di daerah.
- (7) Mekanisme dan tata cara penyelesaian pengaduan oleh ombudsman diatur lebih lanjut dalam peraturan Ombudsman.”

Selain itu dalam Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor : 002 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan Dan Penyelesaian Laporan (Peraturan Ombudsman Nomor 002/2009), diatur beberapa hal mengenai penyelesaian sengketa pelayanan publik yang diselesaikan melalui ajudikasi di Ombudsman, yaitu:

Pasal 1 angka 5:

Laporan adalah pengaduan atau penyampaian fakta dan ataupun informasi untuk ditindaklanjuti oleh Ombudsman yang disampaikan secara tertulis atau lisan oleh setiap orang yang telah menjadi korban maladministrasi.

Pasal 1 angka 6:

Pelapor adalah Warga Negara Indonesia atau penduduk yang menyampaikan laporan kepada Ombudsman.

Pasal 1 angka 7:

Terlapor adalah penyelenggara negara, pemerintah atau badan swasta serta perseorangan yang melakukan maladministrasi yang dilaporkan kepada Ombudsman.

Pasal 1 angka 11:

Ajudikasi oleh Ombudsman adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antar para pihak yang diputus oleh Ombudsman

Pasal 46 ayat (4):

Tujuan ajudikasi adalah untuk mencapai atau menghasilkan penyelesaian yang disepakati dan dapat diterima Pelapor dan Terlapor yang diputus Ombudsman

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa sengketa Pelayanan Publik yang dimaksud dalam Undang-undang Pelayanan Publik, adalah sengketa yang timbul akibat adanya pengaduan masyarakat atas pelayanan publik yang diterimanya dari Penyelenggara Pelayanan Publik, Penyelenggaran Pelayanan Publik menurut pasal 1 angka 2 Undang-undang Pelayanan Publik adalah:

“Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.”

Artinya para pihak dalam sengketa Pelayanan Publik, adalah masyarakat sebagai yang mengadukan dan Penyelenggara Pelayanan Publik sebagai yang diadukan, sementara Ombudsman adalah salah satu lembaga yang dapat dipilih untuk menyelesaikan sengketa ini. Berdasarkan hal ini dengan melihat para pihaknya, dapat ditarik kesimpulan bahwa sengketa pelayanan publik ini memiliki struktur yang serupa dengan sengketa eksternal administrasi.

Ombudsman

Gerakan reformasi mengamanatkan perubahan kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat yang lebih baik, yaitu kehidupan bernegara yang didasarkan pada pemerintahan yang demokratis dan berlandaskan hukum dalam

rangka meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan bagi seluruh warga negara.

Sebagaimana diketahui penyelenggaraan tugas kewajiban negara yang dibebankan kepada penyelenggara pemerintahan antara lain memberikan pelayanan kepada masyarakat dimana tugas tersebut secara umum tidak hanya menjadi ruang lingkup tugas dan kewajiban aparatur pemerintah tetapi meliputi pula aparatur lembaga peradilan dan lembaga-lembaga negara lainnya yang dalam pelaksanaan tugasnya berkaitan dengan pelayanan kepada masyarakat.

Era sebelum reformasi, kehidupan masyarakat dan ekonomi nasional cenderung diwarnai praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), sehingga mutlak diperlukan pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance*) melalui upaya penegakkan asas-asas pemerintahan yang baik pada khususnya dan penegakkan hukum pada umumnya. Dalam rangka menegakkan pemerintahan yang baik dan upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat diperlukan keberadaan lembaga pengawas yang secara efektif mampu mengontrol penyelenggaraan tugas aparat penyelenggara negara. Pengawasan secara internal yang dilakukan oleh pemerintah sendiri dalam tataran implementasi kurang memenuhi harapan masyarakat dari sisi obyektivitas dan akuntabilitas.

Salah satu masalah krusial yang dihadapi bangsa Indonesia saat ini adalah menguatnya gejala *public distrust* di tengah-tengah masyarakat, sebagai akibat kesalahan berbagai instrumen birokrasi rezim masa lalu. Setidaknya ada beberapa indikator yang dapat dijadikan ukuran menguatnya gejala *public distrust* ditengah-tengah masyarakat. Paling menonjol antara lain adalah mulai membudayanya perilaku main hakim sendiri di tengah-tengah masyarakat dalam menyikapi tindak kejahatan di lingkungan sekitarnya, perusakan fasilitas umum sebagai representasi kekecewaan masyarakat terhadap simbol-simbol kekuasaan, aksi menentang kebijakan pemerintah yang dilakukan secara *massive*, dan banyak lagi.

Dalam konteks penegakan hukum, fenomena maraknya perilaku main hakim sendiri (*eigenrichting*) yang dilakukan oleh masyarakat terhadap pelaku-

pelaku kejahatan dapat membuka peluang bagi terjadinya *social disorder*. Ini merupakan salah satu indikasi bahwa pada level tertentu, masyarakat sudah tidak mempercayai institusi penegak hukum yang berlaku resmi. Hal tersebut tidak dapat dianggap remeh, sebab biasanya merupakan refleksi yang secara simbolik diisyaratkan masyarakat untuk membahasakan persoalan-persoalan penegakan hukum yang lebih besar. Selama ini masyarakat semakin merasakan bahwa keadilan telah menjadi barang mewah yang sulit didapat¹⁴.

Memperhatikan kenyataan-kenyataan di atas kiranya dapat dikemukakan bahwa ternyata masih terdapat celah-celah yang secara mendasar tidak atau belum merupakan sasaran pengawasan. Dari aspek kelembagaan juga belum ada lembaga yang secara optimal memperoleh pengakuan dan diterima sebagai pengawas. Bahkan juga belum ada prosedur yang dapat menjembatani antara mekanisme yang bersifat kaku sebagai akibat sistem struktural hierarkis di satu pihak dengan mekanisme lentur/pendek dari suatu organisasi yang tidak struktural hierarkis. Dengan demikian diperlukan suatu jalan keluar yang diharapkan pada satu sisi merupakan jalan tengah bagi kepentingan pengembangan sistem struktural hierarkis serta kepentingan pengembangan sistem non struktural, namun pada sisi lain mampu menampung seluruh aspirasi warga masyarakat tanpa harus melewati sistem prosedur atau mekanisme yang berliku-liku.

Pengawasan secara internal yang dilakukan oleh pemerintah sendiri dalam tataran implementasi kurang memenuhi harapan masyarakat dari sisi obyektifitas dan akuntabilitas. Oleh karena itu berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional dibentuk Komisi Ombudsman Nasional yang antara lain bertujuan melalui peranserta masyarakat membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) serta

¹⁴ Antonius Sujata, dkk., Ombudsman Indonesia, Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang, Komisi Ombudsman Nasional, 2002, hlm. x

meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara adil.¹⁵

Dilandasi oleh kondisi baik yang mencakup substansi pengawasan, prosedur maupun kelembagaan maka Ombudsman merupakan salah satu alternatif. Tentu di dunia ini tidak ada satu lembaga pun yang dapat merupakan obat ajaib dalam arti menyembuhkan segala macam penyakit dengan seketika. Tetapi setidaknya sekarang ini sudah kurang lebih 130 negara memiliki Ombudsman (dengan sebutan bermacam-macam) baik Ombudsman Nasional maupun Ombudsman Daerah dan lebih dari 50 negara telah mencantumkannya dalam konstitusi. Apabila banyak negara telah memiliki Ombudsman tentunya mereka merasakan perlunya institusi ini dalam penyelenggaraan negara demi kesejahteraan masyarakat.

Dari sisi aparatur penyelenggara negara/aparat pemerintah termasuk lembaga peradilan saat ini masih pada tahap memperoleh pengakuan awal bahwa setidaknya ada lembaga yang senantiasa dapat memantau mereka. Adanya perasaan tersebut tentu pada akhirnya memberi dampak sikap kehati-hatian. Dengan sikap semacam itu sadar atau tidak sadar sebenarnya institusi terkait telah mulai melakukan koreksi diri serta pembenahan demi perbaikan cara-cara dalam memberi pelayanan. Di sini ternyata bahwa proses pembenahan tersebut dilakukan atau dimulai dengan adanya pengawasan oleh Lembaga Independen Ombudsman.¹⁶

Sebagaimana diamanatkan dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, keberadaan lembaga Ombudsman sebagai lembaga pengawasan eksternal atas penyelenggaraan negara perlu dituangkan dalam Undang-Undang agar mempunyai tugas, fungsi, dan wewenang yang jelas dan kuat, maka disahkanlah undang-undang Ombudsman pada tahun 2008. Dalam undang-undang ini, Ombudsman mempunyai kewenangan memeriksa hal-hal yang sifatnya maladministrasi, kedudukan ombudsman adalah sebagai lembaga negara yang

¹⁵ Penjelasan Umum UNDANG-UNDANG Ombudsman

¹⁶ Supra No. 15, hlm. 86.

independen. Hal ini dimaksudkan agar dalam melaksanakan tugasnya Ombudsman dapat bersikap obyektif, transparan, dan mempunyai akuntabilitas kepada publik. Meski tidak bertanggungjawab kepada DPR namun Ombudsman RI wajib menyampaikan laporan tahunan maupun laporan berkala kepada DPR sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik atas pelaksanaan tugasnya.

Ombudsman, menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Ombudsman adalah:

“Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.”

Secara umum tujuan dari Ombudsman diatur dalam pasal 4 Undang-Undang Ombudsman, yaitu:

- a. mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera;
- b. mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- c. meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;
- d. membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek Maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme;
- e. meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

Berdasarkan uraian tersebut dapat kita fahami bahwa fungsi utama Ombudsman adalah pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan, utamanya dalam hal pelayanan publik, sebagaimana diatur dalam pasal 6 Undang-Undang Ombudsman, yang berbunyi :

“Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.”

Dalam hal pengawasan terhadap penyelenggara pelayanan publik, maka Ombudsman dapat juga melaksanakan fungsi penyelesaian sengketa pelayanan publik, melalui jalan mediasi, konsiliasi dan adjudikasi.

Ajudikasi

Ajudikasi adalah kata serapan dari Bahasa Inggris *Adjudication*, yang diartikan sebagai:

*Adjudication is the legal process by which an arbiter or judge reviews evidence and argumentation including legal reasoning forth by opposing parties or litigants to come to a decision which determines rights and obligations between the parties involved.*¹⁷

Pengertian lain mengemukakan:

*“the act of giving a judicial ruling such as a judgment or decree.”*¹⁸

Dari pengertian-pengertian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa melalui peradilan atau lembaga yang menyelesaikan sengketa yang bersifat peradilan. Dalam hal ini sengketa di antara para pihak akan diputus oleh pihak yang berkedudukan sebagai hakim, dan penyelesaian sengketa melalui suatu putusan hakim.

Kekuatan Mengikat Putusan Ajudikasi Ombudsman

Sengketa Pelayanan Publik lahir dari adanya pengaduan dan/laporan masyarakat penerima pelayanan yang tidak puas atau merasa dirugikan oleh

¹⁷ <http://en.wikipedia.org/wiki/Adjudication>

¹⁸ <http://dictionary.law.com/Default.aspx?selected=2328>

tindakan atau keputusan dari penyelenggaraan pelayanan publik, yang ditujukan kepada penyelenggara pelayanan dan/atau pelaksana pelayanan, Ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota¹⁹.

Proses penyelesaian sengketa Pelayanan Publik, berdasarkan Undang-undang Pelayanan Publik, dilakukan melalui beberapa jalan²⁰ :

1. Proses penyelesaian sengketa pelayanan publik yang dilakukan di dalam dan oleh penyelenggara pelayanan publik itu sendiri. Dilaksanakan sesuai peraturan perundangan yang berlaku, dengan mengambil bentuk *Administratief Beroep* (upaya administratif), secara berjenjang berupa keberatan administratif dan banding administratif.
2. Proses penyelesaian sengketa pelayanan publik yang dilakukan oleh Ombudsman :
 - a. Mediasi
 - b. Ajudikasi
3. Proses penyelesaian sengketa pelayanan publik yang dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) bila pelayanan yang diberikan menimbulkan kerugian di bidang tata usaha negara.

Berdasarkan paparan tersebut di atas, berarti ajudikasi oleh Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik hanyalah salah satu kemungkinan dari beberapa kemungkinan penyelesaian sengketa pelayanan publik.

Mengingat fungsi Ombudsman sebagaimana diatur dalam Pasal 6, Undang-Undang Ombudsman yang berbunyi :

“Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau

¹⁹ Simpulan dari ketentuan Pasal 36 ayat (2) dan Pasal 40 ayat (1) UNDANG-UNDANG Pelayanan Publik

²⁰ Simpulan dari ketentuan Pasal 1 angka 10 dan 11, Pasal 37, Pasal 40 s.d. Pasal 51 UNDANG-UNDANG Pelayanan Publik

perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.”

Hal ini berarti Ombudsman adalah lembaga Pengawas terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, dan fungsi penyelesaian sengketa melalui adjudikasi adalah bagian dari fungsi pengawasan itu sendiri. Jadi Ombudsman bukanlah forum pengadilan.

Seperti telah dibahas sebelumnya, adjudikasi adalah proses penyelesaian sengketa melalui peradilan atau lembaga yang menyelesaikan sengketa yang bersifat peradilan. Dalam hal ini sengketa di antara para pihak akan diputus oleh pihak yang berkedudukan sebagai hakim, dan penyelesaian sengketa melalui suatu putusan hakim. Artinya dalam proses penyelesaian sengketa pelayanan publik yang dilakukan Ombudsman, Ombudsman akan berlaku sebagai hakim dan sebagai penyelesaian terhadap sengketa yang ada akan dikeluarkan putusan yang dalam hal ini dianggap sebagai putusan hakim yang berlaku bagi kedua belah pihak yang bersengketa. Hal ini sebenarnya tidak diatur sebagai salah satu kewenangan Ombudsman sebagaimana ketentuan Undang-Undang Ombudsman mengenai tugas dan wewenang Ombudsman, yaitu:

Pasal 7

Ombudsman bertugas:

- a. menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan;
- c. menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
- d. melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- f. membangun jaringan kerja;
- g. melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h. melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Pasal 8

- (1) Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang:
 - a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
 - b. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;
 - c. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dari instansi Terlapor;
 - d. melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
 - e. menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
 - f. membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
 - g. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.
- (2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ombudsman berwenang:
 - a. menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
 - b. menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi.”

Ketentuan pasal 7 huruf h Undang-Undang Ombudsman, adalah hal yang merupakan pintu masuk bagi ketentuan Undang-undang Pelayanan Publik untuk memberikan wewenang kepada Ombudsman untuk menjadi tempat penyelesaian sengketa pelayanan publik. Hal ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan

Ombudsman Republik Indonesia Nomor 002 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, khusus mengenai ajudikasi diatur dalam pasal 46 ayat (4) dan Pasal 68 ayat (2). Tetapi kedua pasal tersebut tidak merinci secara jelas bagaimana prosedur pelaksanaan penyelesaian sengketa pelayanan publik secara ajudikasi. Ketentuan mengenai mediasi dan konsiliasi yang justru diatur secara terperinci dalam Peraturan Ombudsman. Padahal untuk tata cara Ajudikasi Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik harus diatur dalam Peraturan Ombudsman, sebagaimana ketentuan pasal 50 ayat (7) UU Pelayanan Publik yang berbunyi:

“Dalam melaksanakan ajudikasi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (5), mekanisme dan tata caranya diatur lebih lanjut oleh peraturan Ombudsman”

Hal ini menjadi suatu hal yang dapat menjadi pembahasan secara teoritis sambil menunggu diterbitkannya Peraturan Ombudsman mengenai ajudikasi dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik.

Secara umum ajudikasi yang akan diselenggarakan oleh Ombudsman berpotensi menimbulkan beberapa masalah, terutama bila melihat adanya putusan, serupa putusan pengadilan, sebagai hasil akhir dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik ini. Persoalannya adalah bagaimanakah kekuatan putusan ini, sebab Ombudsman bukanlah lembaga pengadilan atau forum pengadilan seperti halnya arbitrase²¹. Ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-undang

²¹ H.M.N. Purwosutjipto, dalam buku *Pokok-pokok Hukum Dagang, Perwasitan, Kepailitan dan Penundaan Pembayaran*, Cetakan III, Djambatan, Jakarta, 1992, hlm.1. menggunakan istilah perwasitan untuk arbitrase yang diartikan sebagai suatu peradilan perdamaian, di mana para pihak bersepakat agar perselisihan mereka tentang hak pribadi yang dapat mereka kuasai sepenuhnya diperiksa dan diadili oleh hakim yang tidak memihak yang ditunjuk oleh para pihak sendiri dan putusannya mengikat bagi kedua belah pihak.

Arbitrase dalam Ryan A. Garner, et.al, eds, *Black's Law Dictionary*, 9th ed., Thomson Business, United States of America, 2004, s.v, disebutkan : *a method of dispute resolution involving one or more neutral third parties who are usually agreed to by the disputing parties and whose decision is binding.*

Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, mendefinisikan arbitrase sebagai cara penyelesaian sengketa perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.

Ombudsman mengatur bahwa hasil investigasi Ombudsman adalah Rekomendasi, yaitu:

“Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan Terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.”

Hal ini menunjukkan bahwa produk Ombudsman dalam penyelesaian permasalahan yang dilaporkan kepada Ombudsman (termasuk sengketa pelayanan publik) tidaklah berbentuk “putusan”, melainkan rekomendasi. Memang rekomendasi Ombudsman “bersifat wajib”, sebagaimana ketentuan pasal 38 ayat (1) yang berbunyi:

“Terlapor dan atasan Terlapor wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman.”

Serta ketentuan pasal Pasal 39 dan Pasal Undang-undang Ombudsman yang berbunyi:

“Terlapor dan atasan Terlapor yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), ayat (2), atau ayat (4) dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Adanya ketentuan penjatuhan sanksi administrasi bagi pihak yang mengabaikan rekomendasi Ombudsman, menunjukan bahwa rekomendasi Ombudsman sekalipun bukan merupakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara, karena Ombudsman bukanlah bagian dan lembaga eksekutif (Tata Usaha Negara), sebagaimana ketentuan Pasal 2 Undang-undang Ombudsman, yang berbunyi:

“Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.”

Tetapi dalam pelaksanaan hasil rekomendasinya Ombudsman tergantung kepada kehendak dan kemauan baik dari Tata Usaha Negara yang menerima rekomendasi tersebut. Lebih lanjut dapat disimpulkan bahwa rekomendasi Ombudsman

sekalipun “bersifat wajib” tetapi belum tentu memiliki sifat “final dan mengikat” (*final and binding*) seperti halnya putusan dari proses adjudikasi baik di pengadilan maupun di arbitrase. Apalagi bila kita kaitkan dengan adanya ketentuan penjatuhan sanksi administrasi bagi pihak yang mengabaikan rekomendasi Ombudsman, baik terlapor sendiri atau atasan dari terlapor. Artinya terhadap rekomendasi Ombudsman dapat diperlakukan upaya administrasi lebih lanjut.

Hal ini tentu berdampak pada putusan adjudikasi Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik. Putusan adjudikasi ini bila dilihat sebagai hasil kerja Ombudsman, tentunya bernilai sama dengan rekomendasi, padahal secara hukum harusnya berbeda. Sehingga putusan adjudikasi Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik memiliki kekuatan hukum hanya sebagai rekomendasi.

Upaya Hukum Terhadap Putusan Adjudikasi Ombudsman Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, dinyatakan bahwa, kekuatan mengikat putusan adjudikasi Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik memiliki kekuatan hukum hanya sebagai rekomendasi, maka sudah tentu terhadap putusan tersebut dapat dilakukan upaya hukum lebih lanjut. Upaya hukum itu dapat dilaksanakan dengan beberapa kemungkinan, yaitu:

1. Mekanisme dalam Undang-undang Pelayanan Publik, karena proses penyelesaian sengketa pelayanan publik adalah bagian dari pengaduan dan dan pelaporan dari masyarakat terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara dan/atau pelaksana pelayanan publik. Upaya hukum yang dapat dilakukan adalah, bila hasil putusan adjudikasi Ombudsman tersebut diabaikan/tidak dilaksanakan oleh terlapor, maka terlapor dapat dilaporkan kepada instansi atasannya, dan terhadap yang bersangkutan dapat dikenai sanksi administrasi berupa teguran, penuruan gaji, penurunan jabatan,

sampai pembebasan dari jabatan²², dengan maksud agar pihak terlapor mau melaksanakan putusan adjudikasi Ombudsman. Upaya hukum ini serupa dengan bentuk *administratief beroep*. Bila ternyata pada pihak yang mengabaikan putusan adjudikasi itu ditemukan adanya perbuatan melawan hukum atau tindak pidana, maka pihak tersebut dapat diajukan ke muka Pengadilan Tata Usaha Negara dan/atau Pengadilan Umum²³.

2. Mekanisme dalam undang-undang Ombudsman dan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor: 002 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan Dan Penyelesaian Laporan, dalam hal terlapor mengabaikan rekomendasi Ombudsman, berlaku ketentuan pasal 38 ayat (4) undang-undang Ombudsman, yang berbunyi :

“Dalam hal Terlapor dan atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.”

Ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam pasal 44 Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 002 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan yang berbunyi :

- (1) Ombudsman memantau pelaksanaan rekomendasi
- (2) Pemantauan pelaksanaan rekomendasi dilaksanakan sebelum tengat waktu 60 hari untuk melaksanakan rekomendasi berakhir
- (3) Ombudsman melakukan pendekatan persuasif agar Terlapor melaksanakan rekomendasi Ombudsman.
- (4) Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari rekomendasi tidak ditindaklanjuti, Ombudsman menyampaikan rekomendasi kepada atasan Terlapor mengenai sikap terlapor yang mengabaikan rekomendasi Ombudsman
- (5) Apabila dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari Atasan Terlapor tidak menindaklanjuti rekomendasi, Ombudsman dapat menyampaikan laporan kepada DPR/DPRD dan Presiden/Kepala Daerah.

²² Simpulan dari ketentuan Pasal 54 Undang-Undang Pelayanan Publik

²³ Simpulan dari ketentuan Pasal 52, Pasal 53, Pasal 55 s.d. Pasal 58 Undang-Undang Pelayanan Publik

- (6) Ombudsman dapat melakukan publikasi atas sikap Terlapor dan Atasannya yang tidak menindaklanjuti rekomendasi Ombudsman

Terhadap pihak yang mengabaikan rekomendasi ini, dapat dikenai sanksi administrasi sebagaimana ketentuan pasal 39 UU Ombudsman.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas maka, dapat disimpulkan terhadap rekomendasi Ombudsman upaya hukum lebih lanjutnya adalah mekanisme upaya administratif yang berujung dengan penjatuhan sanksi administrasi, dan berdasarkan pembahasan di atas, hal tersebut menguatkan asumsi bahwa penyelesaian sengketa pelayanan publik melalui mekanisme adjudikasi di Ombudsman masih harus dikaji lebih lanjut.

Penutup

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Ombudsman serta peraturan pelaksanaanya, mengenai putusan adjudikasi yang dilakukan Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik, kekuatan mengikat putusan tersebut belum final dan mengikat, karena putusan tersebut memiliki nilai sebagai rekomendasi. Hal ini sejalan dengan ketentuan peraturan perundangan mengenai hal tersebut, dalam hal ini undang-undang Ombudsman, yang mengatur bahwa hasil pemeriksaan Ombudsman terhadap laporan dan pengaduan masyarakat atas pelayanan publik (sengketa pelayanan publik adalah bagian dari hal ini) adalah rekomendasi.

Bahwa terhadap putusan adjudikasi Ombudsman dalam penyelesaian sengketa pelayanan publik, karena bentuknya adalah rekomendasi, maka sesuai ketentuan yang berlaku dapat dilakukan upaya hukum lebih lanjut, yang mekanismenya serupa dengan upaya administrasi (*administratief beroep*) yang berujung pada penjatuhan sanksi administrasi dan publikasi media akan hal ini. Bila ditemukan adanya perbuatan melawan hukum dan unsur tindak pidana maka, dapat dilakukan proses pemeriksaan sampai putusan di Pengadilan Tata Usaha Negara dan/atau Pengadilan Umum.

Daftar Pustaka

Buku:

- Antonius Sujata, dkk., *Ombudsman Indonesia, Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Komisi Ombudsman Nasional, 2002
- Connellan, Thomas. K and Ron Zemke, *Sustaining Knock Your Socks Off Service*, Amacom (American Management Association), 1993
- Heady, Ferrel and Sybil I. Stokes ed, *Papers in Comparative Public Administration*, The University of Michigan, Institute of Public Administration, Ann Arbor, Michigan, 1962
- H.M.N. Purwosutjipto, *Pokok-pokok Hukum Dagang, Perwasitan, Kepailitan dan Penundaan Pembayaran*, Cetakan III, Djambatan, Jakarta, 1992
- Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, 2005,
- McKevitt, David, *Managing Core Public Services*, Blockwell Publisher, 1998
- Miftah Thoha, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Widya Mandala, Jogjakarta 1991
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985
- Rondinelli. DA., *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*, International Review of Administrative Science, Volume XLVII, Number 2. 1981
- Ryan A. Garner, et.al, eds, *Black's Law Dictionary, 9th ed.*, Thomson Business, United States of America, 2004, s.v
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1984
- Waters, Malcolm, *Modern Sociological Theory*, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi. 1994,

Makalah

- M.Irfan Islamy, *Reformasi Pelayanan Publik, Makalah Pelatihan Strategi Pembangunan Sumber Manusia Aparatur Pemerintah Daerah dalam Era Globalisasi*, di Kabupaten Daerah Tingkat II Trenggalek, 1999

Peraturan Perundang Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa,
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor: 002 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan Dan Penyelesaian Laporan

Sumber internet

<http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Adjudication>

<http://dictionary.law.com/Default.aspx?selected=2328>